



*С. А. Беляков*

## О СТАТУСЕ ВЫСШЕГО УЧЕБНОГО ЗАВЕДЕНИЯ

*S. A. Belyakov*

### About the status of institute of higher education

The given article is devoted to the problem of changing status of a higher school. According to the analysis that was carried out, the author is able to point out that changing the status of educational establishments is not reasonable. The author focuses on the point that in spite of some positive consequences of such change in order to make educational institutions more independent, there are some negative consequences that can be very serious and harmful.

В течение вот уже нескольких лет обсуждается проблема изменения статуса<sup>1</sup> и превращения образовательных учреждений, в том числе и высших учебных заведений, в другую форму некоммерческих организаций — автономную некоммерческую организацию, в частности. По мнению авторов этого предложения, такое преобразование существенно расширит ряд возможностей учебного заведения в части управления и распоряжения ресурсами, создаст условия, необходимые для повышения общественной составляющей в его управлении, укрепит автономию образовательного учреждения. Одним словом, снимет все ненужные ограничения его самостоятельности, действующие в настоящее время. Добавим от себя, что такое преобразование существенно уменьшит влияние государственных органов на образовательные организации (называться образовательными учреждениями они уже не будут), особенно в части финансирования и распоряжения бюджетными средствами.

Возможность создания и функционирования учебного заведения в любой форме некоммерческой организации предусмотрена статьей 11.1 Закона Российской Федерации «Об об-

разовании», правда, только для негосударственных учебных заведений. Для обозначения учебного заведения используется термин «образовательная организация».

Необходимо отметить, что в настоящее время разрабатываются подходы к законодательному определению указанного термина «образовательная организация» как некоей обобщающей формы некоммерческой организации, осуществляющей образовательную деятельность и включающей в себя образовательное учреждение наряду с организациями в иных формах [2]. Под указанным термином при этом понимается некоммерческая организация, осуществляющая образовательную деятельность.

Разумеется, определенный резон в таких предложениях есть.

По своему организационно-правовому статусу высшее учебное заведение, как и государственное и муниципальное учебное заведение иного уровня, является некоммерческой организацией, созданной в форме учреждения. Именно этим статусом, во многом, определяются порядок его финансирования, особенности отношений собственности, взаимоотношений с учре-



дителем. Именно «благодаря» своему статусу образовательное учреждение:

- получает бюджетные средства в режиме финансирования по статьям экономической классификации расходов бюджетов и строго по этим же статьям должно их расходовать в соответствии со сметой, утвержденной главным распорядителем бюджетных средств — вышестоящим органом управления;

- может переносить бюджетные средства с одной статьи сметы на другую только после внесения в смету соответствующих изменений главным распорядителем бюджетных средств;

- располагает переданным ему имуществом на праве оперативного управления и может распоряжаться им в весьма ограниченных пределах, особенно для целей получения доходов;

- вынуждено зачислять доходы от своей самостоятельной и разрешенной законом деятельности, в т. ч. предпринимательской, на лицевой счет в казначействе (а не на расчетный счет в банке), превращая их в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации в «неналоговые доходы бюджета»;

- строит некоторые отношения со своим учредителем на основе договора и т. д.

Именно реализация характерных черт учреждения позволяет говорить о последовательном ограничении государством установленной Законом Российской Федерации «Об образовании», т. е. тем же государством, самостоятельности образовательных учреждений в определении порядка использования всех своих бюджетных и внебюджетных средств, осуществлении самостоятельной приносящей доходы деятельности, осуществлении прав собственности на эти доходы.

Указанные выше и некоторые другие проблемы предполагается решить посредством изменения статуса. Попытаемся определить, насколько решается данная задача в рамках предлагаемых преобразований учебного заведения в иные формы некоммерческих организаций.

Для оценки того или иного варианта статуса вуза (как и иного учебного заведения) следует, как минимум, сопоставить их между собой. В данном случае эти статусы объединяет принадлежность к единому типу — некоммерческой организации. Как известно из статьи 50 Гражданского кодекса Российской Федерации, к некоммерческим относятся организации, не

имеющие извлечения прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющие полученную прибыль между участниками. Некоммерческие организации могут создаваться в форме потребительских кооперативов, общественных или религиозных организаций (объединений), финансируемых собственником учреждений, благотворительных и иных фондов, а также в других формах, предусмотренных законом. Некоммерческие организации могут осуществлять предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы, и соответствующую этим целям.

Понятие «некоммерческая организация» многократно и со всех сторон рассматривалось в экономической литературе (см., например, Жильцов Е. Н., Шишкин С. В., Юрева Т. В., Якобсон Л. И. и др.) и стало привычным. Общим местом всех рассуждений на эту тему, по моему мнению, является утверждение о том, что отсутствие извлечения прибыли в качестве основной цели создания/функционирования организации достаточно для того, чтобы выделить такую организацию в самостоятельный тип. А если прибыль все-таки возникает в результате деятельности некоммерческой организации за определенный период времени, то эта прибыль не распределяется между учредителями, а используется на достижение целей, ради которых организация создана и функционирует. Таким образом, следуя этим рассуждениям, можно сделать вывод о том, что если у организации есть сформулированная основная цель «извлечение прибыли», то организация является коммерческой. Если сформулирована любая другая основная цель, но не эта, то организация является некоммерческой. Собственно, аналогичный подход содержится и в законодательстве<sup>2</sup>. Следовательно, для того, чтобы создать некоммерческую организацию, соответствующую цель (цели) такого создания необходимо обязательно сформулировать.

Не обсуждая вопроса о возможном количестве основных целей деятельности любой организации, будем считать, что основная цель любой деятельности и/или организации может быть только одна, по отношению к которой и будет позиционироваться организация, т. е. достигнутое состояние, итоги деятельности, вектор развития и др. количественные и качественные параметры.



Коммерческая организация в качестве такого ориентира выбирает прибыль, т. е. некоторый хозяйственный результат, полученный за определенный временной период и выраженный в денежной форме. Прибыль количественно измерима, качественно едина, соизмерима с затратами на ее получение, позволяет сравнивать результаты деятельности разных организаций. Деятельность, осуществляемая коммерческой организацией для достижения этого результата, в общем случае значения не имеет, поскольку с точки зрения достижения поставленной цели имеет значение не сама деятельность, а ее результат.

Некоммерческая организация — нечто иное. Федеральный закон «О некоммерческих организациях» (статья 2, пункт 2), в частности, предусматривает, что некоммерческие организации могут создаваться для достижения социальных, благотворительных, культурных, образовательных, научных и управленческих целей, в целях охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей граждан, защиты прав, законных интересов граждан и организаций, разрешения споров и конфликтов, оказания юридической помощи, а также в иных целях, направленных на достижение общественных благ.

Можно предположить, следовательно, что в качестве основной цели создания/функционирования некоммерческой организации выступает процесс, некая деятельность сама по себе, которую необходимо осуществлять по причинам, прямо не связанным (может быть, и вовсе не связанным) с получением результата в виде прибыли. Поэтому и позиционирование некоммерческой организации должно осуществляться относительно самой этой деятельности и, возможно, ее содержательных результатов<sup>3</sup>. Так или иначе, основная цель деятельности некоммерческой организации любой формы должна быть, как минимум, сформулирована.

Действующее законодательство не формулирует основной цели деятельности образовательных учреждений. В Федеральной программе развития образования определены 12 целей, достижение которых обеспечивается органами государственной власти, обществом, системой образования при ее (Программы) реализации [3]. Среди них трудно выделить основную цель, ради которой созданы и функционируют обра-

зовательные учреждения. Важно отметить, что все эти цели так или иначе направлены на поддержание и развитие образовательного процесса во всем его многообразии. Законодательство об образовании также специально не формулирует основную цель создания образовательных учреждений<sup>4</sup>. Воспользовавшись формулировкой статьи 8 Федерального закона Российской Федерации «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» о том, какое именно учреждение является высшим учебным заведением, можно предположить, что основной целью его создания является реализация в соответствии с лицензией образовательных программ высшего профессионального образования. Наверное, аналогично можно поступить и при определении основной цели создания образовательных учреждений других уровней образования.

Все другие цели, следовательно, могут быть представлены как результат декомпозиции основной цели, и являться частными или специфическими (конкретными) целями, на достижение которых направлена конкретная деятельность организации. Деятельность, направленная на достижение частных или специфических целей, способствует успешному достижению основной цели. Получение прибыли в рамках достижения основной цели деятельности некоммерческой организации может выступать только в качестве частной, конкретной цели, достижение которой способствует достижению основной цели и должно быть ей подчинено. Вот поэтому-то, очевидно, некоммерческие организации, как уже отмечалось выше, могут осуществлять предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы, и соответствующую этим целям.

Таким образом, наличие основной цели деятельности связанной с образованием, предполагает некоммерческий статус организации.

Выбор формы некоммерческой организации для осуществления образовательной деятельности определяется тем, может ли та или иная некоммерческая организация осуществлять такую деятельность, т. е. самостоятельно реализовывать образовательные программы и/или осуществлять содержание воспитания обучающихся, воспитанников. Судя по тому, что законодатель разрешил создание негосударственных учебных заведений в любой форме,



предусмотренной для некоммерческих организаций, этот вопрос решен однозначно, и любая некоммерческая организация может осуществлять образовательную деятельность.

Главными проблемами при этом вне зависимости от выбранной формы остаются отсутствие в законодательстве и сложившейся практике методологии декомпозиции основной цели и построения набора частных целей деятельности организации, порядка или критериев определения соответствия предпринимательской деятельности основной цели и т. п. Собственно, и основная цель создания образовательных учреждений (образовательных организаций) в законодательных и нормативных актах четко не сформулирована. Поэтому изменение формы некоммерческой организации проблемы формирования набора целей деятельности образовательной организации не решает.

Вопрос состоит еще и в том, чем предпочтительнее иные формы некоммерческих организаций, в частности, например, автономная некоммерческая организация, по сравнению с учреждением, для осуществления образовательной деятельности?

Первое, на что обращается внимание при сравнении учреждения и некоммерческой организации в другой форме, это связь с учредителем (собственником).

Учреждение создается, обыкновенно, для того, чтобы переложить на него исполнение некоторых функций учредителя. Это относится в первую очередь к функциям государства:

- для осуществления государственного управления создаются соответствующие органы в виде учреждений;

- для защиты от внешней агрессии создается армия в виде государственных учреждений;

- для выполнения государственных обязательств в социальной сфере создаются учреждения здравоохранения, культуры, образования и т. п.

Можно считать учреждение организационно обособленным продолжением учредителя, выполняющим работу за учредителя и за счет средств учредителя. Кроме того, учреждение является единственной формой некоммерческой организации, не имеющей права собственности на переданное ей имущество, получающей финансовые средства от учредителя в режиме финансирования<sup>5</sup> и поддерживаемой субсиди-

арной ответственностью учредителя (собственника имущества).

Все «остальные» некоммерческие организации, больше похожие на обычные коммерческие организации, имеют следующие характерные черты:

- Они по определению связаны с учредителем только фактом своего создания и, в случае возложения на них определенных функций, должны вступать с ним в договорные отношения;

- Учредитель не может финансировать такие организации, поскольку эта возможность предоставлена только в отношении учреждений, и, следовательно, должен оплачивать оказываемые ими услуги, в том числе — образовательные (точнее — покупать эти услуги);

- Имущество должно передаваться таким организациям только в собственность, т. е. отчуждаться от учредителя, в определенном смысле приватизироваться, что, в принципе, может привести к изъятию его из сферы образования. А именно опасения такого рода привели к запрету на приватизацию в системе государственного (муниципального) образования;

- Некоммерческие организации, за исключением учреждения, должны сами отвечать по своим обязательствам имуществом и денежными средствами, что также повышает риск изъятия имущества из сферы образования<sup>6</sup>.

Поэтому преобразование образовательных учреждений в организации с указанными характеристиками потребует серьезных изменений в их деятельности и в ее законодательном оформлении, что в первую очередь отразится на характере финансовых отношений.

При соблюдении масштабов бесплатной подготовки специалистов<sup>7</sup> государство будет поставлено перед необходимостью резкого увеличения расходов на образование за счет средств бюджета. Это связано с тем, что в настоящее время высшее профессиональное образование по разным оценкам получает из государственного бюджета финансирование на уровне от 25 до 40 % от потребности. На это, кстати говоря, обращается внимание практически во всех публикациях, посвященных положению системы образования. Следует заметить, что впервые именно такой резкий разрыв между потребностями и реальным финансированием был рассчитан при подготовке Минобразованием России проекта бюджетной заявки на



1996 г. В основу расчета были положены все принятые к тому времени обязательства государства по финансированию образования. Приходится констатировать, что, несмотря на растущие объемы финансирования, указанный разрыв (хотя бы и в оценках) практически не уменьшается. Это означает, кроме всего прочего, что государство имеет возможность содержать систему образования «на голодном пайке», не компенсируя ее необходимые затраты.

При изменении статуса государство будет поставлено перед необходимостью покупать образовательные услуги хотя и у некоммерческих организаций, но по цене, соответствующей их затратам на оказание этих услуг. Это, безусловно, приведет к необходимости резкого (см. выше процент финансирования) увеличения расходов на образование, в частности — высшее. Само по себе это было бы и неплохо. Однако в условиях ограниченности бюджетных средств и невозможности увеличения расходов на образование в необходимом объеме придется всерьез решать проблему свертывания государственной системы образования, т. е. сокращения его доступности. Последствия такого шага могут быть весьма проблематичными.

Естественно, можно и при изменении статуса сохранить действующую практику компенсации бюджетного недофинансирования перераспределением внебюджетных средств. Об этом весьма прямо заявил, отвечая на вопросы, министр образования Российской Федерации В. М. Филиппов: «На самом же деле деньги платников в основном перераспределяются на обучение бюджетных студентов, на общелaborаторную базу» [5].

Не обсуждая финансовую сторону вопроса, хотя она того заслуживает, считаю необходимым отметить некоторые обстоятельства общего порядка.

Недофинансируя образование, государство перекладывает эти расходы на «коммерческий» контингент учащихся, вынуждая тем самым платить за образование более высокую цену, нежели она могла бы быть в условиях нормального финансирования. В результате прибыль, получаемая государственным учебным заведением (т. е. государством) от коммерческого обучения, становится фактически источником пополнения бюджета. Причем не только в части средств на образование, но и бюджета в целом,

поскольку эти средства в связи с отменой льготы по налогу на прибыль подпадают (точнее, должны подпадать) под соответствующее налогообложение. Государство, таким образом, осуществляет предпринимательскую деятельность в сфере образования, маскируя ее реинвестированием средств в образовательный процесс. Такая практика, на мой взгляд, идет вразрез с социальной справедливостью: государство расходует на образование студента меньше, чем частное лицо, причем из налогов, заплаченных этим лицом. Разумеется, это только схематическое обозначение проблемы, не претендующее даже на постановку.

В этом смысле представляется весьма показательным экспериментально проверяемое в настоящее время предложение о переходе на финансирование образования на основе государственных именных финансовых обязательств (ГИФО). Будучи в значительной степени первым этапом перехода на оплату образовательных услуг из двух источников (средств бюджета в виде ГИФО и средств семей в виде доплат) новая<sup>8</sup> система сохраняет практику оплаты государственных обязательств за счет средств студентов, которые должны доплачивать за свое обучение в дополнение к средствам ГИФО. Более подробно эту проблему следует изучить на основе данных о проведении эксперимента по переходу на новые условия финансирования высшего образования. Но даже простейшие расчеты показывают, например, что студенты, получившие ГИФО третьей категории, должны будут «переплачивать» за свое обучение для того, чтобы обеспечить бесплатное обучение 50 % учащихся, как это предусмотрено содержанием предложений по этой системе финансирования.

Изменив статус учебных заведений, государство будет поставлено перед необходимостью покупать образовательные услуги для обеспечения конституционных гарантий доступности образования. Последствия такого изменения можно определить следующим образом:

— удорожание образовательных услуг (о чем говорилось выше);

— введение конкурсных/конкурентных начал в размещении государственного заказа в условиях ограниченности ресурсов приведет к «отсечению» ряда государственных вузов от средств бюджета, а отсюда — необходимость дополнительных расходов для обеспечения вы-



полнения ранее принятых обязательств по обучению;

— возможность банкротства учебных заведений, т. е. сокращения образовательного пространства.

Разумеется, возможны и другие негативные последствия. В частности, можно упомянуть такое важное направление, как модернизация и развитие технической базы учебных заведений. Поскольку расходы на эти цели отнесены к расходам капитального характера, источником их возмещения могут быть либо средства государственного бюджета (при наличии соответствующих сметных назначений), либо внебюджетные средства, но только после уплаты налога на прибыль. Лишаясь, по существу, бюджетного финансирования, образовательная организация будет поставлена перед необходимостью зарабатывать средства на материальную базу, что, безусловно, приведет к удорожанию образовательных услуг, либо к сокращению масштабов их оказания. Государство же будет поставлено перед необходимостью компенсирования этих негативных последствий для сохранения уровня доступности образования.

Снятие с учредителя — государства субсидиарной (дополнительной) ответственности за результаты деятельности и переложение всей ответственности за результаты своей деятельности непосредственно на образовательную организацию в некотором смысле может рассматриваться как основная цель изменения статуса. При отсутствии субсидиарной ответственности будет легко требовать выполнения законодательно установленных гарантий системе образования непосредственно от образовательных организаций даже в условиях неполного финансового обеспечения их деятельности. О возможных последствиях такого шага уже говорилось выше — это прямой путь к банкротству образовательных организаций, порождающему ряд проблем, связанных с сокращением доступности образования, необходимости выполнения обязательств перед учащимися, приватизации собственности в системе образования и др. Создать какие-либо защитные механизмы от такого рода последствий, наверное, возможно, но вряд ли осуществимо.

В результате проведенного краткого анализа позволительно, на мой взгляд, сделать вывод о том, что менять статус образовательных

учреждений вряд ли имеет смысл. Несмотря на некоторые положительные последствия такого изменения для учебных заведений в части усиления их самостоятельности, отрицательные последствия, выделенные даже в первом приближении, для системы образования и для государства выглядят более серьезно, поскольку касаются:

- сокращения доступности образования;
- роста расходов на образование как со стороны государства, так и со стороны частных лиц;
- риска изъятия собственности из системы образования.

### Примечания

<sup>1</sup> Автор тоже обращался к этой проблеме. См.: О статусе образовательного учреждения // Современные проблемы и методы совершенствования управления: Сб. науч. работ. СПб.: Изд-во СПбГТУ, 1997.

<sup>2</sup> Говоря формально, законодательство требует лишь отсутствия цели извлечения прибыли, но не обязывает формулировать иную основную цель. Тем не менее, цель создания организации все же должна быть.

<sup>3</sup> Под содержательным результатом в данном случае понимается масштаб деятельности или ее качественная характеристика. Термин, наверное, не самый удачный, но, главное, что речь идет не о хозяйственных результатах, не о прибыли.

<sup>4</sup> На отсутствие государственного целеполагания обращено внимание, например, в [1, с. 67].

<sup>5</sup> В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации финансироваться из бюджета могут только учреждения.

<sup>6</sup> Для оценки такой возможности достаточно вспомнить недавние долги образовательных учреждений за энергоресурсы и коммунальные услуги, когда только принцип субсидиарной ответственности (точнее — его законодательная неопределенность) не позволил изъять государственное имущество в счет погашения задолженности.

<sup>7</sup> Речь идет, в частности, о сохранении установленного Законом «Об образовании» уровня бесплатно обучающихся студентов вузов в 170 на 10 тыс. человек населения. В более общем виде — сохранении конституционных гарантий доступности и бесплатности образования.

<sup>8</sup> ГИФО, на наш взгляд, не является чем-то особенно новым. Доплата за обучение в старших классах школ и вузах вводилась еще в 1940 г., имела фиксированную величину и использовалась в качестве дополнения к бюджетному финансированию. Правда, эта доплата не зависела от результатов сдачи экзаменов и имела в первую очередь социальную направленность.

### Литература

1. Воронин А. А. Экономика высшего образования в новых условиях хозяйствования. М.: Научно-исследовательский институт высшего образования, 1999. 324 с.